

*1.19 Recenzija knjige*

## **Recenzija knjige: Vrednotenje politik – Obzorja nove miselnosti**

Aleksander Aristovnik

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

[aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si](mailto:aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si)

**Vrednotenje politik – Obzorja nove miselnosti.** Avtorji: Radej Bojan, Mojca Golobič, Mirna Macur, Srečo Dragoš. Spremna beseda: Darko Štrajn. Ljubljana: Založba Vega, 2011.

V zadnjih dveh desetletjih je v večinoma naraščajočem trendu izhajalo vse več del s področja vrednotenja različnih vidikov javnih politik. Razlog za to ne more biti slučajen. Zanimanje za vrednotenje politik je povezano z vse bolj sistematičnimi prizadevanji, da bi javno upravljanje postalo učinkovitejše in bi svoje cilje uresničevalo vsaj ceneje, če ne obenem tudi bolje. To je tem bolj aktualno v globalno spremenjenih pogojih za delovanje nacionalnih držav, katerih vlade imajo vse bolj zvezane roke, medtem pa so se njene institucije od same svoje togosti že nezdravo poredile. To so instrumentalni razlogi, ki se za vrednotenje učinkov politik zanimajo le kot orodje za "izboljšanje" javnega upravljanja.

Tej usmeritvi sledi večina novejših del z zadevnega področja, avtorji knjige pa ji nasprotujejo kot preveč pristranski, da bi z njo lahko zaobjeli izvirno poslanstvo vrednotenja politik in razloge za njegove sedanje težave. Standardni pristop k vrednotenju učinkov kot odvisnem orodju politik je za nas pomemben kot objekt kritike. Vrednotenje je mogoče zastaviti obratno kot od birokracije in od trga neodvisen vzvod spreminjanja politik. Gre za preiskovanje možnosti za porajanje takšnih pristopov k vrednotenju, ki bodo uveljavili od politike neodvisno miselnost vrednotenja, da se z njim na novo osmislijo podlage skupnega življenja in nato v razširjenem miselnem okviru na novo opredelijo obstoječi, "nerešljivi" izzivi javnega upravljanja.

Doslej je razumevanje družbenih dilem dolgo počivalo na prepričanju, da so javne zadeve enostavne v smislu, da oblasti do obisti

Aristovnik, A. (2011). Recenzija knjige: Vrednotenje politik – Obzorja nove miselnosti. *Uprava* IX(3), 167–174.

razumejo njihove vzročno-posledične povezave in jih lahko poznavalsko upravljajo same, brez nenehnega in večinoma nadležnega vmešavanja javnosti. Tej ideji avtorji nasprotujejo in namesto nje izgradijo argument, da so javne zadeve postale kompleksne, zato smer vzročno-posledičnih povezav ni več jasna in zlasti ni več enosmerna. Zato se mora močno spremeniti tudi način obravnave javnih zadev na primer o možnostih ustrežnejšega povezovanja raznorodnih prizadevanj ljudi v prednostne vladne odločitve.

Spoznanje, da je družba postala kompleksna, pomeni, da resnica o družbenih zadevah, kot o tem kaj je skupno dobro ali o tem, kaj naj bodo prednostne naloge javnih politik in kako uspešno jih dosegajo, ni več ena sama, to je tista na oblasti, ampak o pomembnih stvareh obstaja več dobro utemeljenih in enako veljavnih resnic. Družba je v razumevanju same sebe, v ocenah svojega stanja in perspektiv razpadla na nekompatibilne poglede svojih avtonomnih podsistemov. Zahteve po avtonomiji so posledica naraščanja medsebojne soodvisnosti, kakor tudi zaradi tržne liberalizacije in tehnoloških sprememb, ki ogrožajo družbeno različnost. Z novoosvojeno avtonomijo na ravni podsistemov so politične skupnosti v svojem centru razpadle in kot celote ne znajo več razmišljati celostno in tako razkrojene ne zmorejo doseči soglasja o skupno pomembnih stvareh. Na to brezizhodnost se odziva umevanje, da narava resnice o družbenih dejstvih ni več enovita, ampak je postala kompleksna. Potrebna je drugačna doktrina javnega upravljanja in vrednotenja njegovih učinkov, ki bo zagotavljala družbeno enovitost in bo hkrati ohranjala izhodiščno družbeno različnost.

Ko bomo razumeli in v javnem upravljanju tudi uveljavili posledice tega, da je družba kompleksna, se bo pogled na družbo povsem spremenil, po mnenju avtorjev tako močno na bolje, da si to danes še težko predstavljamo. Družbena kompleksnost zahteva takšno obravnavanje javnih zadev, da bo doseženo sožitje med enotnostjo na ravni sistema in različnostjo na ravni posameznikov in družbenih skupin. To preprosto nakazuje, da utegnemo mnoge težave javnega upravljanja rešiti zgolj s spremembo v sedanjem načinu razmišljanja o družbenih dilemah, kar ne nazadnje pomeni nujnost spremembe družbenih strukturnih razmerij med tistimi, ki danes razmišljajo o izzivih javnega upravljanja.

Pričujoči prispevek je tako med redkimi prispevki s svojega področja, ki ni prvenstveno namenjen niti nosilcem politik, niti poklicnim evalvatorjem, ampak splošni javnosti in zlasti tistim, ki se z vrednotenjem učinkov politik srečujejo le občasno in v povezavi z drugimi zadevami, s katerimi se sicer prvenstveno ukvarjajo. To so najprej vsi, ki se vključujejo v upravljanje javnih zadev. Mednje na prvem mestu spadajo aktivisti civilne družbe, ki delujejo na področjih javnih dobrin. Naslednja večja skupina so javni uslužbenci, ki se z vrednotenjem učinkov politik srečujejo pri pripravi vsebinskih podlag za javne ukrepe in pri spremljanju učinkov že sprejetih ukrepov. Tretja skupina so vsi drugi, od študentov, novinarjev, in drugih (ne nazadnje tudi samih politikov), za katere je pomembno, da vsaj okvirno razumejo problematiko vrednotenja učinkov politik, ne zanima pa jih množica tehničnih vprašanj in formalnih zapletov, ki jo sicer nujno spremljajo. Ne nazadnje je delo namenjeno tudi evalvatorjem samim, a le če jih zanimajo temeljna vprašanja vrednotenja in so zlasti pri volji izprašati tudi nekatera standardna pravila in ustaljene prakse svojega poklica.

Tako namesto receptur in nasvetov, značilnih za pedagoški, priročniški ali svetovalni format večine del o vrednotenju politik, želijo avtorji tukaj prispevati podlage za kritično oceno prevladujočih praks vrednotenja učinkov politik in nasploh doktrine javnega upravljanja, v kateri so se prakse vrednotenja v zadnjih desetletjih tako razmahnile. Njihov glavni namen tako ni opremiti bralca za praktično vrednotenje učinkov javnih politik, četudi to ni povsem izključeno, posebej z uporabo dodatno omenjene literature, ampak ga pospremiti do določenega razumevanje tega, zakaj so sedanji pristopi k vrednotenju učinkov politik in njegovi problemi takšni kakršni so. To je izhodišče, s katerega potem iščejo možne rešitve za sedanje težave vrednotenja politik, da bi z njihovo razrešitvijo lahko vrednotenje vendarle postalo zmogljiv vzvod uveljavljanja legitimnih zahtev članov skupnosti, zlasti šibkejših in marginaliziranih kolektivnih interesov v zvezi z javnimi dobrinami.

Splošna javnost je kljub utemeljenim razlogom za svoje manjše zanimanje za vrednotenje politik vendarle njegov zelo pomemben in celo docela nepogrešljiv člen. Večina ljudi vsak dan na neki način vrednoti različne vidike javnih politik, čeprav pri tem ne uporabljajo formalnih postopkov. Vsaj osnovno razumevanje formalnega vrednotenja politik, h katerem želijo prispevati, je vendarle smiselno tudi za širšo javnost, saj gre za okvir strukturiranega razmišljanja o zapletenih zadevah skupnega

pomena. Vrednotenje učinkov lahko dosti pripomore k bolj konstruktivni javni razpravi o aktualnih javnih dilemah in k bolj prodornem izražanju lastnih stališč. Vrednotenje je zmogljiv pripomoček nadzora javnosti nad oblastmi in pripomoček neposredne demokracije, ki daje vsem, ki se vključujejo v procese vrednotenja, večje možnosti uveljavljanja utemeljenih stališč. A vse to je vidno že na površini, temeljni razlog za povezanost splošne javnost z vrednotenjem učinkov je globlji. Moramo ga šele razviti, ker je v razmerah družbene kompleksnosti povezan z drugačnim razumevanjem narave problema javnega upravljanja in njegovega vrednotenja od razumevanja, kot ga podaja dominantna doktrina novega javnega upravljanja.

Zaradi poklicnih razlogov so evalvatorji za razreševanje problemov vrednotenja prepogosto in preveč zlahka pripravljeni sklepati kompromise ter se ravnati oportuno. Tisti, ki pa se v te procese vključujejo le priložnostno, so docela neobremenjeni z razlogi, zaradi katerih je vrednotenje politik danes v globoki krizi. Splošno javnost vrednotenje zanima le, če so njegovi rezultati uporabni in so ji v oporo. Zato je javnost v svojem povsem praktičnem zanimanju morda celo bolj dosleden sodnik ustreznosti vrednotenja kot smo vsi, ki se z njim ukvarjamo poklicno in zato dragocen sopotnik. Mnenje splošne javnosti o ustreznosti vrednotenja je ogledalo, v katero bi se zaradi njegove dokajšnje nepopačenosti in zaradi nujnega vzdrževanja higiene svojega poklica morali poklicni evalvatorji in naročniki evalvacijskih študij redno ogledovati. Da pa bi bila ogledalo in podoba v njem čim manj popačena, mora tudi splošna javnost oziroma občasni udeleženci evalvacijskih procesov poznati ozadja in vsaj osnovno logiko vrednotenja učinkov javnih politik. Na to dokaj slabo kultivirano polje torej vstopa prispevek avtorjev.

Politično kritična civilna družba se z vrednotenjem javnih politik, s tem pojmom zajemamo vladne projekte (npr. investicijske), programe (na primer razvojne), proračune, plane (npr. prostorske) in predpise, danes srečuje še dokaj zadržano, preprosto, ker kakovost teh prizadevanj še ni zadostna. Drugače je z uradniki. Na eni strani jih v zadnjih letih kopica novih evropskih priporočil in navodil za vrednotenje učinkov politik s svojo zapletenostjo in zahtevnostjo spravlja v obup. Na drugi strani morajo skladno s predpisi za vrednotenje izbirati najcenejše in pogosto najmanj zainteresirane izvajalce za vrednotenje vsebinskih dilem iz domene javnega upravljanja. Ti naročnikom študij ponujajo le tisto, kar naročniki od njih znajo zahtevati, to pa je po navadi dosti manj kot potrebujejo in

manj, kot bi bilo mogoče. Komercialni evalvatorji pogosto nimajo izkušenj s praksami ukvarjanja s trdovratnimi družbenimi problemi in tako niti sami ne vedo vedno, kaj naročniki potrebujejo. Bruseljska navodila za vrednotenje politik niti enim niti drugim niso vedno v zadostno oporo in to vsaj iz dveh razlogov. Najprej zato, ker so napisana za izkušene, uporabljajo pa jih pogosto neizkušeni (najcenejši, občasni) evalvatorji, poleg tega pa je v Sloveniji veliko primerov nestrokovnega prenašanja navodil v prakso z njihovim neustreznim prevajanjem, tolmačenjem in nerodno uporabo. Avtorji pa si vendarle ne prizadevajo iskati rešitev za težave vrednotenja, ki jih povzroča enoumje, ki se včasih tudi po birokratski poti skuša naprtiti kot dominantno, ampak iskati izhod iz enoumja in preizkusiti nekatere možnosti za njegovo preseganje z vračanjem vrednotenja politik v roke in predvsem v pluralno mentaliteto splošne javnosti.

Zametki dela so nastali kot odgovor Slovenskega društva evalvatorjev na skoraj sočasni pobudi Inštituta za politike prostora (IPoP) iz Ljubljane v vlogi vozlišča Mreže za prostor (v okviru projekta, ki ga je financiralo Ministrstvo za delo iz Evropskega socialnega sklada) in Računskega sodišča RS, v zvezi s pripravo seminarja o osnovah vrednotenja učinkov javnih politik. Društvo je obe pobudi hvaležno sprejelo, zavedajoč se velikih praznin, ki zevajo v Sloveniji na tem področju in svojih nalog pri njihovem dopolnjevanju. Pri nastajanju dela je sodelovalo okoli trideset oseb v vlogi avtorjev prispevkov ali strokovnih svetovalcev. Znanstveno recenzijo dela so opravili izr. prof. dr. Majda Černič Istenič, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani; doc. dr. Vida Mohorčič Špolar, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani; doc. dr. Aleksander Aristovnik, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.

Delo postaja podlaga izobraževalnih programov, ki se izvajajo na Upravni akademiji in na Fakulteti za uporabne družbene študije, na Fakulteti za upravo, na Fakulteti za socialno delo, na Biotehniški fakulteti. Gradivo, ki je predstavljeno v knjigi, pri svojem delu uporabljajo na Ministrstvu za finance, Ministrstvu za okolje in prostor, Inštitutu za varovanje zdravja, na Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije in na Računskem sodišču RS.

Samo delo je razdeljeno na šest poglavij in sklep. Poglavja imajo nalogo z različnih zornih kotov osvetliti ožji izbor standardnih težav

konvencionalnih pristopov k vrednotenju učinkov politik in podati vsaj smer njihovega reševanja.

Prvo poglavje se posveča spoznavanju narave javnega upravljanja in s tem povezani težavnosti vrednotenja učinkov politik. Med drugim so posledica tega, da je vrednotenje tradicionalno usposobljeno za ocenjevanje relativno enostavno zamišljenih politik in načinov njihovega učinkovanja, ki izhaja iz prevladujočega načina razmišljanja o javnih zadevah. Klasična znanost ne ponuja ustreznega okvira raziskovanja družbenih pojavov, ker slednji niso eksterno dani objekti, ampak jih konstruirajo ljudje sami in zato pri njih ni možna klasična ločitev med objektom in subjektom spoznavanja. Kako se izviti iz teh težav? To se avtorji vprašajo s stališča filozofije znanosti o razmerju vrednotenja do družbenih vrednot in razmerju vrednotenja do resnice. Ugotovijo, da so družbene zadeve kompleksne, kar od nas zahteva kompleksen vpogled v družbene zadeve, s katerimi je treba nadomestiti sedanjo enodimenzionalno miselnost, ki javne zadeve zaznava preveč popačeno in je pri urejanju zadev skupnega pomena vir družbenega razdora.

Drugo poglavje se šele povsem posveti vrednotenju učinkov politik. Naloga tega poglavja je pregledati osnovna področja in vrste vrednotenja – od enostavnih do bolj zapletenih, od takih, ki so usmerjena v preteklost in drugih, ki so namenjena vrednotenju dilem povezanih z izbirami, ki jih narekujejo naše ambicije glede prihodnosti. Izzivi vrednotenja učinkov politik so v različnih vrstah vrednotenja pomembno različni. Vendar pa te razlike niso vedno pravilno upoštevane. Na primer, v javnem upravljanju in v vrednotenju njegovih učinkov je razprostranjeno nekritično prenašanje uspešnih praks iz zasebnega sektorja, ki pa v javnem sektorju privede do velikega popačenja javnih zadev. Podobno se razmeroma uspešni pristopi k vrednotenju enostavnih projektov kot nespremenjena logika prenašajo v prakse vrednotenja kompleksnih politik, ki vsebujejo desetine ali celo stotine enostavnih projektov, kar bi zahtevalo povsem drugačen način obravnave. Zaradi nepazljivih prehodov med ravnmi obravnave javnih zadev danes pri vrednotenju pogosto ne dobimo vpogleda, kako je vse z vsem povezano in kako učinkuje celostno.

V tretjem poglavju se avtorji temu in drugim standardnim problemom še dodatno posvetijo s pregledom zgodovinskega razvoja pristopov k vrednotenju politik. Najprej povzamejo zgodovinski pregled pristopov. Danes je najbolj referenčna četrta generacija pristopov. Druga polovica

poglavja s pomočjo slabosti prvih štirih generacij nakaže lastnosti, ki bi jih morali imeti pristopi "pete generacije", ki naj bi z uvedbo perspektive kompleksnosti bistveno prispevala k izboljšanju sedanjih razmer na področju vrednotenja učinkov politik. Pri razlagi si avtorji pomagajo z nekaterimi povsem praktičnimi primeri težav vrednotenja v Sloveniji, povezanimi npr. z obravnavo javnih dilem, ki jih spremljajo globoki konflikti, s primerom težav odločanja med binarnimi in pluralnimi javnimi alternativami, s primerom, ko težave pri vrednotenju povzročajo etične dileme javnih politik, posebej v kontekstu aktivnega vključevanja javnosti v vrednotenje in nazadnje še s primerom, ki opozarja na težave zaradi asimetričnih razmerij moči med sodelujočimi pri vrednotenju.

Osrednje, najdaljše in najbolj tehnično zasnovano je četrto poglavje. V njem se predhodno pridobljeni vpogledi v vidike krize vrednotenja v drugem in tretjem poglavju povežejo s kritiko metodologij in postopka vrednotenja v praksi. Praktično vrednotenje avtorji opišejo s sedmimi izvedbenimi koraki. V pripravljalni del vrednotenja spadajo: (a) določitev smotra, (b) izbor sodelujočih, (c) presoja programske teorije, (č) določitev okvira vrednotenja in (d) izbira evalvacijskih vprašanj oziroma kriterijev vrednotenja. (e) Izvedbeno fazo vrednotenja opišejo s predstavitvijo nekaterih vodilnih metod vrednotenja (eksperimentalno metodo, presojo stroškov in koristi, vrednotenje z vprašalniki in kazalniki ter vrednotenje z matrično metodo). Posebno podrobno je obdelan vidik sinteze v analitični fazi vrednotenja zbranega gradiva, ki z izhodišč kompleksnosti ne pozna enotnega skupnega imenovalca, zato evalvacijska sinteza ni trivialen problem.

Peto poglavje obravnava različne sektorske prakse vrednotenja na izbranih področjih – v zdravstvu in politiki zdravja, v prostoru, socialni ter kohezijski politiki in pripravi predpisov ter proračunov ter pri nekaterih drugih. Ugotavljajo, da prihaja do zgovornega preobrata v pristopu k vrednotenju. Najnovejši pristopi k vrednotenju postajajo vse bolj specializirani, kakor je bilo vrednotenje tudi na začetku svojega razvoja. Vendar pa specializacija danes ni več izvedena sektorsko izolirano ali ločeno po resorjih, ampak se specifična vprašanja obravnavajo vse bolj strateško.

V zvezi z uvodnimi zahtevami celostnega vrednotenja je treba, ugotavljajo avtorji na koncu, k vrednotenju politik pristopiti sistematično in sistemsko. Razpravi o tem je namenjeno kratko šesto poglavje. Poglavje

na grobo skicira okvire institucionalizacije sistema vrednotenja učinkov politik v Sloveniji. Za področje vrednotenja je danes značilna njegova nepovezanost in obstoj prostranih področij sivih lis, na katerih javno upravljanje še ni podvrženo vrednotenju učinkov.

Sedmo, sklepno poglavje na kratko obnovi namen priprave tega dela in povzame njegove ugotovitve ter nakaže širše konsekvence miselnih preobratov v načinu razmišljanja o kompleksnih družbenih vprašanjih. Rezultati tega razmišljanja na koncu pripeljejo dlje, kot so se avtorji namenili na začetku. Z ustrežnejšim vrednotenjem učinkov politik v razmerah družbene kompleksnosti se v javnem upravljanju priključijo do temeljne doktrine javnega upravljanja. Pri vrednotenju politik tako ne gre zgolj za ocenjevanje uspešnosti politik, ampak še bolj za to, kako "razmišljati družbeno", kako razmišljati o izzivih, ki se tičejo nas vseh.